

# 马来西亚政府的改革与启示

耿长娟<sup>\*</sup>

**摘要** :自 1957 年独立以来 ,马来西亚政府积极地进行政府体制改革和现代化 ,并寻求一系列创新性措施以提升公共服务的质量和绩效 ,保证政治和社会稳定。随着时间和环境的变化 ,政府改革与相关政策呈现出不同特征 ,发生了由向马来人倾斜的“新经济政策”到强调族群和谐的“一个马来西亚”政策的转变。

**关键词** :马来西亚 政府改革 启示

[中图分类号] D7338.3

[文献标识码] A

[文章编号] 1003-2479(2011)08-0014-05

## Government Reform and Its Enlightenment in Malaysia

Geng Changjuan

**Abstract** :Since independence in 1957 , the Malaysian government has actively promoted the government reform and modernization and sought a series of innovative measures to enhance the quality and performance of public services , ensure social and political stability , maintain the interests of the ruling party. With the alteration of the time and environment , the government reform and related policies has shown the different characteristics , and changed from the New Economic Policy which emphasizes the interests of Malays to One Malaysia Policy which pursues the racial harmony.

**Key words** :Malaysia ;Government Reform ;Enlightenment

### 一、马来西亚政府改革的背景分析

马来西亚是一个多族群、多元文化的国家 ,主要由马来人、华人和印度人等组成 ,族群之间的经济和社会地位并不平等。尤其是独立初期 ,占马来西亚人口总数超过 50% 以上的马来人经济收入比较低 ,非马来尤其是华人的经济实力则比较雄厚。尤其是 1969 年的族群骚乱之后 ,马来西亚政府先后颁布了一系列有利于马来人的社会和经济政策 ,使得马来人在政治上取得了特权地位 ,在经济上还可以享受“新经济政策”等特殊照顾。而华人和印度人等在社会中处于弱势地位。族群矛盾并未得到根本性的解决 ,并始终影响着马来西亚的政治稳定和社会发展。

按照族群关系 ,马来西亚产生了分别代表马来人、华人和印度人的 3 个政党 ,即巫统、马华公会和印度人国大党。其中以马来人为首的巫统是主导党 ,巫统主席是国阵主席 ,同时出任总理一职。目前 ,正式注册的政党超过 40 个 ,但是长期以来掌握政权的是一个政党联盟 ,即由巫统、马华公会和印度人国大党等 14 个政党组成的国民阵线。各政党保持相对的独立性 ,而在大选时必须保持合作和统一的政策宣传。所以 ,马来西亚政党政治的特征是一党独大的多党执政模式。其他党派则为合法存在的反对党 ,如民主行动党、伊斯兰党、马来西亚人民党等 ,它们于 1992 年正式注册为一个反对党联盟 ,即人民阵线。

<sup>\*</sup> 厦门大学公共事务学院博士研究生

马来西亚于1957年独立之后,效仿英国实行议会民主制。国家元首不是由议会或者人民普选产生的,而是由统治者会议选举产生。与西方式的民主制度不同,马来西亚政府主导议会,削弱议会的权力,在1971年拉萨任总理以来,“又使得马来西亚转向了‘一种威权主义的政治形态’。1990年‘四六精神’的成立,1991年的‘新国家发展政策’和1993年修宪,意味着马来西亚开始了政治转型”<sup>①</sup>。总的来说,马来西亚政治转型的过程中是民主与威权并存的。

独立初期,马来西亚的经济比较落后。因此,解决贫困问题和发展经济就成了马来西亚政府维护政党利益、保证政治稳定的首要任务。经济社会发展的计划和政策必须由政府机构和公务员来贯彻执行。为提高政府机制的绩效和能力,快速有效地完成任务,政府改革被提上了日程。之后,马来西亚经济发展十分迅速,由过去依靠农业和农产品作为财富来源转向了工业和服务业。“1998年以前,年经济增长率是8%。虽然亚洲金融危机影响了经济的增长速度,但是1999年马来西亚GDP又稳步恢复到5%~6%”<sup>②</sup>。虽然经济的发展是由很多因素促成的,但是马来西亚的政府体制改革发挥了关键性作用。

正是在这样的社会和政治背景下,马来西亚展开了一系列的政治转型和体制改革。马来西亚的政府转型和改革都是温和的,均是在体制内和可控制的范围内进行的,没有出现大规模的动乱。总的来说,随着时间和环境的变化,政府改革与相关政策也呈现出了不同的特征,发生了由开始奉行向马来人倾斜的“新经济政策”到后来又强调族群和谐的“一个马来西亚”政策的转变,以及从开始强调政府机构的成长和扩大,到推行私有化和精简机构、质量和效率与以顾客为导向的转变。

## 二、马来西亚政府改革的历程

马来西亚的政府改革始于1957年独立之后。为了提高公共服务质量和政府绩效,马来西亚政府在结构、行为、标准和理念方面都进行了修正与发展。政府改革大约可以分为三个阶段:

### (一)1957~1980年的改革内容

独立后,当时各政党斗争和冲突不断,经济发展滞后,尤其是农村问题比较突出,政府首先发起了大规模的农村发展计划,促进农村基础设施的建设,如道路、学校、电力、灌溉设施以及农业市场等。但是

由于政府和公务员等并没有足够的经验和知识去贯彻执行各项计划,于是马来西亚政府迈出了综合性改革的第一步。

1966年,根据两位美国教授蒙哥马利(Montgomery)和艾斯曼(Esman)的报告,马来西亚政府制定了一个“马来西亚五年计划”(1966~1970年)。该报告建议改变公共部门的传统理念和方向,“放弃过去的‘维持秩序’理念,转向‘发展体制’”<sup>③</sup>。首先,建立一个新的中央机构,即发展行政组(DAU),并设立相关条款,以带动整个公共行政机构的改革。这些条款涉及四个方面:联邦政府的规划、预算和财务管理系统,联邦层面上的人事管理和行政事务,政府部门和执行机构的组织结构和管理方法;州层面上的土地和机构管理。其次,提高所有政府层次的教育水平。为此,马来西亚大学发展部进行了一项研究,期望为技术和文职人员提供服务性的培训设施,并为高级官员定期开展研讨会。政府也认同了在公共行政和管理部门为公务员提供大规模的正规培训的重要性,放弃了殖民时期的“工作式”培训,增加了培训预算,从而在政府改革上作了一个根本性的改变。第三,缩减公共服务委员会的提拔权力。政府修正了宪法,将提拔权交由政府掌管,并建立了提拔委员会小组,规定利益相关的党派不能参加或者仅有少量的选举权,这样公共服务委员会成了上诉组织。第四,通过工资激励来促进公共服务改革的制度化。除了单纯的提高工资、强调工资级别的一致性、减少工资级别和差异外,报告引进了新的激励机制,即政府公务员可以用较低的利息进行住房贷款。由此,政府公务员和与住房建设相关的部门的反应是很大的,从而引起了全国性的住房改革,也导致了土地管理和地方行政的一系列改革。

虽然在20世纪60年代马来西亚经济持续稳步增长,但自由放任的经济发展政策使得马来西亚的族群之间、族群内部、社会各阶层之间、地区和城乡之间产生了严重的贫富差距,尤其是族群间的经济

<sup>①</sup>张月:《马来西亚政治转型的特点分析》,《东南亚》2005年第4期,第11页。

<sup>②</sup>Funston J., “Malaysia—Developmental State Challenged” in Funston J.(ed.) *Government and Politics in Southeast Asia*, Singapore: ISEAS, 2001.

<sup>③</sup>Montgomery, J. O. and Esman, M. J., *Development Administration in Malaysia*, London, 1966.

差距问题十分突出,严重影响了族群和谐和政治稳定,最终引发了1969年的种族暴动,执政党在选举中再次失利。1971年马来西亚政府提出了向马来人倾斜的“新经济政策”。政府利用经济干预政策和培训办法,以提升马来人的能力和素质,从而提高马来人的经济社会地位,并致力于在20年内消除贫困和族群经济差异。同时,政府开始涉入私有部门,参与了许多国营企业的建立和运营。所以,20世纪70年代政府的规模急剧膨胀。政府人员“从1970年的398000人增加到1982年的765000人,几乎翻了一番”<sup>①</sup>。

总之,这一时期的改革反映了政府为提高民众对巫统支持所作的努力,以及调整和改革公共机构的决心。同时,“新经济政策”也是对民众需求的积极回应,促进了马来人和农村人的经济社会地位,减少了贫富差距,基本实现了族群间的财富再分配。不过,在一个多种族的国家中进行政治改革,本身也是一种价值观的激烈碰撞,对于马来人倾斜的政策也使得非马来人的意见纷纷。

## (二)1981~2003年的改革内容

1981年马哈蒂尔接任总理,马来西亚体制改革进入了一个新的阶段。根据新的改革理念,马哈蒂尔提出了“向东看”(Look East)政策、“国家发展政策”以及“2020宏愿”等,致力将马来西亚建设成为一个发达国家。

“向东看”<sup>②</sup>就是改变马来西亚人注重和学习西方政府模式的习惯,开始向那些经济迅速发展的东方国家(尤其是日本和韩国)学习,并关注高效、诚信的政府建设。1982年,马来西亚在全国性范围内开展了建立一个“高效、诚实、负责、精简”的政府。首先,利用科技手段,提高政府效率。引入了全面质量管理、顾客宪章、ISO认证等,利用计算机提高政府办事效率,下放政府权力,以及在公务员中培育良好价值观和品质的各种项目。例如,引入名字辨别卡和穿孔卡系统,关注政府机构绩效,建设顾客友好型的等候室,注重微观层面的改革,简化民众去政府办事情的程序,建立政府服务柜台等等。第二,改革工资制度,设置激励奖项。提出了新酬劳方案,其基本原则是提高表现优秀者的工资水平。后来这一方案又被用于公务员的年绩效评估。同时,政府采纳了个人优秀表现奖,提供激励机制。毫无疑问,优秀表现奖是提高生产率的唯一一个最有激励作用的因

素。也为之后几十年对于公共服务改革和创新所进行的个人和机构绩效开辟了一条新路。第三,精简政府机构。针对于拉萨在任期间政府机构大幅度膨胀这一问题,“马哈蒂尔采取了各种措施来限制公务人员数量的增长,并且在他接下来的22年任期中都有效地将它限定为每年1%”<sup>③</sup>。

为了缓解因20世纪80年代早期全球性的经济萧条而产生的各种经济问题,回应低效的国营企业和政府赤字问题,政府在1983年又提出一项“马来西亚公司”(Malaysia Incorporated)政策,进行私有化改革,设立公私合作组织,将传统的公共部门执行的很多活动交由私有部门,以削减公共部门的规模和政府的负担。大约有20个项目进行了私有化,其中有股权出售、资产出售、资产租赁、合约管理、建造—运营—移交、建造—支配—运营以及“管理—买断”。与上一阶段改革不同的是,它反对公私部门的敌对关系,而是强调二者的共生关系。

在“新经济政策”到期后,在新公共管理主义理念的影响下,马来西亚政府于1990年出台了第二个远景规划——“国家发展政策”(1991~2000年),提出要升级产业结构,放松政府对某些领域的管制。同年,马哈蒂尔还提出“2020宏愿”(1991~2020年)要在30年内把马来西亚建成“先进工业国”,即达到发达国家水平。“国家发展政策”期满后,2001年又制定了第三个远景规划——“国家宏愿政策”(2001~2010年),以推动马来西亚经济和社会的持续发展,强调国家统一和社会团结、经济进步、社会正义、政治稳定、政府体制、生活质量、社会和精神价值、民族自豪感和信心等。这两项远景规划都是“新经济政策”的延续,但比“新经济政策”涵盖的议题更深广,在政策取向上都对族群性有所淡化,突出经济增长的重要性。

经过这一阶段的系统改革,马来西亚的政府体制逐步走上正规。不过,虽然政府关注内部改革,但这些改革多是在联邦层面展开的,缺乏地方层面的

<sup>①</sup>Rugayah, M., “Public Enterprises”, In Jomo, K. S. (ed.). *Privatizing Malaysia*. Boulder: Westview Press, 1995, pp.64-65.

<sup>②</sup>Siddiquee, N.A., “Public Service Innovations Policy Transfer and Governance in the Asia-Pacific region: The Malaysian Experience” *JOAAG*, Vol.2, No.1, 2007, pp.84.

<sup>③</sup>林鸿海著,聂勇浩译,《马来西亚公共行政改革:回顾及展望》,《公共行政评论》2009年第4期,第122页。

支持,改革措施执行不力,也忽视了体制外的控制机构,议会、非政府组织、司法等外部控制机构的作用没有得到发挥。

### (三)2004 至今的改革内容

20 世纪 90 年代末的亚洲财政危机,暴露了以往马来西亚政府改革所存在的问题,如官员腐败、裙带关系等均浮出水面。民众强烈呼吁透明、开放的政府。2004 年,巴达维总理提出“善治”口号,并宣称要建立一个“精简、廉洁、谦虚、信任”的政府,进行新一轮改革。接着又提出“国家廉政计划”以及其他措施,致力于遏制腐败。

与第二阶段不同,这一时期政府强调公共责任,也开始重视外部控制机制的建设。例如,不仅授予媒体更多的言论自由,重新认识了非政府组织在政府改革中的作用,而且“在国会中,成立了一些委员会以审查重要的国家问题,并且公共审计委员会首次有了一位来自反对党的代理主席——尽管和国会的惯例相悖,这位主席依然是一位政府成员”<sup>①</sup>。另外,马来西亚政府还建立了反贪局,制定了政府人员行为规则,并扫清了阻止对公私部门进行调查的障碍。这些举措受到了民众的大力支持和欢迎。然而,反贪计划并不十分成功,因为它忽视了高层官员和反贪局内部人员的腐败问题。反贪局直接受命于总理也大大降低了它的主动性,遭到了民众的质疑。虽然后来成立了一个独立的拥有调查和惩罚不当行为权力的警察申诉委员会,但因政府内部的利益均衡问题最终使得这一计划流产。

为了重塑政府的工作方式,马来西亚开始塑造“电子政府”(e-government),即利用 IT 和多媒体实现政府服务的现代化。除了如机动车辆登记、驾照和执照申请、水电费账单等可以通过网络解决外,政府还采取了其他的试点项目。比如,电子收购(E-Perolehan)是“为供应商和政府机构提供的一个官方网络市场。供应商可以通过网络了解政府发布的各项招标信息,也可以通过网络发布他们的产品和服务,获取招标文件,提交投标和报价,完成交易并付款等活动”<sup>②</sup>。再如,政府多功能卡(Government Multi-purpose Card)可以进行非现金交易,当作身份证和驾驶执照来使用,它还包括了个人健康信息等等。这些措施使得市民可以随时随地享受政府所提供的服务。后来,政府又提出了“电子公共服务”(E-Public Services)。“电子公共服务”与“电子政府”相

类似,但是范围更广些,包含了政府部门、私有部门、非政府部门提供的所有电子服务,强调公私部门的合作。

这些改革初见成效,经济也开始稳步增长,但是族群矛盾依然紧张。2008 年大选时国民阵线的绝对优势受到打击,就说明了单纯的经济绩效已不能成为执政党合法性的唯一来源,民众已开始关注财富分配的公平问题。为顺应国际国内的情势需求,现任总理纳吉布提出了“一个马来西亚”政策,并将这一理念作为领导国家的原则从而推动改革,提倡平等地对待各个种族以构建和谐、安定、公平、多元的社会,包含八大价值观:卓越文化、毅力、谦卑、认同、忠诚、精英管理、教育和诚信以及团结。

在政治上,强调“以民为本,绩效为重”,提高政府的执政水平和为民服务的意识,为发展良好的族群关系提供政治保障。国家政策也开始面向全民,而不再单单照顾马来人和土著人的利益。比较强调监督机制的制度化建设,设立了绩效制评估、总理府部长监督、总理亲自审查的新政府行政监督机制,以防止政府权力的滥用。在经济上,推行“一个马来西亚”的新经济模式,并设立了国家经济行动理事会,以及“一个马来西亚”投资基金。在文化上,塑造共同的价值观,提升对种族差别的认同,为种族和谐提供良好的人文环境。为贯彻这一理念,政府采取了一系列政策:“一是部分取消‘新经济政策’,撤销 27 个服务领域中 30%的土著股权限制,并将非商业银行外资股权上限提高至 70%,允许外资银行在全国增设分行。二是按照人口比例发售‘一个马来西亚信托基金’,即将基金的 50%保留给马来人,华人 30%,印度人 15%,其他种族 5%。三是在全国范围内设立 50 家‘一个马来西亚诊所’,为全民提供最便宜的医疗服务”<sup>③</sup>。

## 三、启示

在改革初期,马来西亚政府比较重视经济增长,

<sup>①</sup>林鸿海、聂勇浩译:《马来西亚公共行政改革:回顾及展望》《公共行政评论》2009 年第 4 期,第 125 页。

<sup>②</sup>Siddiquee, N. A., “E-Government and Innovations in Service Delivery: The Malaysian Experience”, *International Journal of Public Administration*, 2007.

<sup>③</sup>骆永昆:《“一个马来西亚”政策及其启示》《国际资料信息》2010 年第 3 期,第 41 页。

尤其是提高马来人和土著人的权力和利益,方式是通过政府内部改革进行制度建设,如人员培训、行政体制和程序以及技术手段;第二阶段,在新公共管理主义影响下,关注政府部门及公务员的意愿,方式是通过私有化和激励方案建设高效的政治体制;第三阶段,政府意识到单凭经济增长已无法获得选民的需求,关注点转向了公平分配问题,通过“一个马来西亚”消除族群隔阂。一方面,马来西亚的政府改革产生了积极的效果。新经济政策减少了贫困问题,缓解了族群矛盾。私有化政策削减了政府规模,减少了政府开支。现代化的办公系统,尤其是电子政府提高了公共服务质量,市民可以及时得到服务并有效地反馈意见等。但是另一方面,政府改革也存在许多问题和挑战。政府部门的角色是消极的、间接的和工具性的,导致了政府在经济调控、收入分配和消费模式等方面的能力不足,以及政府是否有足够的能力去实现公共利益和福利也遭到了质疑。同时,私有化政策的作用也引起了争议。虽然电子政府和试点项目预示着治理与服务提供的新篇章,公共部门的能力与提供服务的效率和质量有所提升,但是进步的程度并不太明显,都还有漫长的路要走。

同时,马来西亚政府的改革历程也反映出了一些问题。首先,族群问题一直是马来西亚政府改革比较关注和敏感的问题。在马来西亚,马来人一直是经济上的弱势群体,在私人部门中代表性不高。

因此,政府政策总是倾向于提升马来人相对于非马来西亚人(特别是华人)而言较差的经济地位,并努力提高政府机构中马来人的代表程度,对于缓解族群矛盾起了积极性作用。但这并不意味着行政机构应当严格地或者按比例地遵循代表性,族群平衡可以适当地缓解社会矛盾,但是建立一个高效、有责任感的政府,也需要考虑人才和能力的重要性,否则会造成新的族群不平等。其次,马来西亚的政府改革是一个各方利益博弈的过程。尤其是当掌权的政治人物们的利益受到损害时,改革就会遭到很大的阻碍。巴达维总理当时推行的反贪计划半途而废,就说明了这个问题。第三,公务员的意愿和能力是决定改革计划能否真正落实的关键因素。改革以来,公共申诉局所收到的投诉,大多数是关于日常服务提供中所存在的问题,说明了政府和公务员的执行意愿不足。高级公务员的政策制定和管理能力、把握国际局势的能力仍需继续培养。

总之,马来西亚的政府改革反映出一个这样的情况,即政府改革可以为经济发展提供一个民主、自由的环境,经济发展对于政治民主化进程也能够起到积极性的作用。但是,这种情势又必然需要一个权威式的政府来保持政治稳定,为经济发展和改革提供一个和谐的环境,反之则会阻止政府改革的深入进行。